

国際連合憲章第 7 章注解
（シリーズその 3）

（論文）

国際連合憲章第 41 条の注解（その 2・完）

尾 崎 重 義

目次

（趣旨・目的）

（成立の経緯）

（国際連盟規約との関係）

（条文の解釈・運用）

（一）第 41 条に基づいてとられる措置の性質——非軍事的措置

1. 「強制措置（enforcement measures）」——第 39 条との関係——

2. 非軍事的措置の「勧告」——安全保障理事会（又は総会）は、第 41 条の下での措置（非軍事的強制措置）を「勧告」できるか——

3. 「兵力の使用を伴わない措置」——第 42 条との関係

（二）第 41 条に基づいてとられる措置の具体的内容

1. 冷戦期の実践

2. 冷戦終了後の時期における安全保障理事会の実行

（1）湾岸戦争から（8）ルワンダ及びザイール（現在のコンゴ）まで

（以上、本誌第 16 号（2010 年 3 月刊））

（9）シエラレオネ（以下、本号）

（三）措置の実施

1. 加盟国による実施——国内的執行——

2. 非加盟国の参加

3. 永世中立国の制裁への参加

4. 人道的理由からの（制裁措置の）適用除外

5. 経済制裁の履行確保——国連の側の措置

6. 他の国際機関による（措置の実施への）協力

第7章 平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動

第41条〔非軍事的措置〕 安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ、且つ、この措置を適用するように国際連合加盟国に要請することができる。この措置は、経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる。

Article 41 The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

(9) シエラレオネ（特に 1997 年以降の時期）

1997 年 5 月、国軍による軍事クーデターが発生し、前年の大統領選挙で初めて民主的に選出された大統領が国外に追放され、内戦が再開した。安全保障理事会は、同年 10 月に決議 1132 (1997) を採択し、シエラレオネの現在の事態が「国際の平和及び安全に対する脅威」を構成すると認定し、「第 7 章に基づき」、軍事政権を対象に、石油・武器の禁輸及び選択的な国外渡航禁止の措置を課し、実施を監視するために安全保障理事会の下に制裁委員会を設立した。また、「第 8 章」に基づき、明示的に、ECOWAS（西アフリカ諸国経済共同体）に対して、軍事政権への外国からの戦争物資の供給を遮断するための武力行使を「許可（オーソライズ）」した。⁽¹⁶⁴⁾ その後の状況の改善に伴い、安全保障理事会は 1998 年 3 月、一旦は石油禁輸措置のみを解除したが（決議 1156 (1998)）、6 月になると、再び反政府軍（軍部側）に対する武器禁輸及び選択的な渡航禁止の内容を強化することになった（決議 1171 (1998)）。さらに 2000 年 7 月 5 日、安全保障理事会は次のような追加措置を決定した。すなわち、シエラレオネ政府の原産地証明を得ていないダイヤモンド原石の直接・間接の同国からの輸出を禁止し、かつ、この制裁を実効的なものとするために専門家パネルを設立した（決議 1306 (2000)）。（その後、この措置の延長が決定されている（決議 1385 (2001)））。⁽¹⁶⁵⁾

(10) アフガニスタン

1999 年 10 月、安全保障理事会は、アフガニスタンのタリバン政権を対象として、航空機の離着陸・上空飛行の禁止、資金及び金融資産の移転禁止を内容とする限定的な義務的制裁を課し、その監督のための制裁委員会を安全保障理事会に設置した（決議 1267 (1999)）。さらに 2000 年 12 月、安全保障理事会は制裁措置の内容を強化して、航空機及び武器・戦争資材の輸出禁止、制限的な海外渡航制限、ウサマ・ビン・ラディンとその部下の資金の凍結といった内容の義務的制裁を課した（決議 1333 (2000)）。2001 年 9 月 12 日、安全保障理事会は、前日にアメリカ合衆国本土で発生したテロリスト攻撃を強く非難し、これを「国際の平

和及び安全に対する脅威と見なし（regard）」、その実行者、組織者及び支援者を裁判に付することで協力するようにすべての国家に「要請する（call upon）」決議を採択した（決議 1368（2001））。（したがって、この決議は、「第 7 章に基づく」拘束的な決議ではない。）同じく 9 月 28 日、安全保障理事会は、9 月 11 日のテロリスト攻撃が「国際の平和及び安全に対する脅威を構成するものと再確認し」、「第 7 章に基づき」、テロ活動に対する資金供与の禁止と、テロ行為者及びその団体の資金凍結をすべての国家が行うなど包括的な金融制裁を「決定」し、その実施を監視するための制裁委員会を安全保障理事会の下に設立した（決議 1373（2001））。（したがって、この決議は拘束力を有する。）その後、2002 年 1 月に、安保理決議 1388（2002）によって、アフガニスタン航空に課されていた航空制限が解除され、同じく安保理決議 1390（2002）によって、安保理決議 1267（1999）及び 1333（2000）によって課されていた制裁措置が緩和されている。⁽¹⁶⁶⁾

（11）その他

（カンボジア） 1992 年 11 月 30 日、安全保障理事会は決議 792（1992）を採択して、カンボジアのボル・ポト派（非国家主体）がパリ和平協定（1991 年）に基づく武装解除・動員解除を履行しないことを非難し、合意を遵守しない当事者の支配地域に対する石油禁輸措置を「決定」した。⁽¹⁶⁷⁾

（エリトリア及びエチオピア） 安全保障理事会は 2000 年 5 月 17 日、エリトリア・エチオピア間の武力紛争に関して、武器禁輸の制裁措置を課し、その実施を監視するために安全保障理事会の下に制裁委員会を設立した（決議 1298（2000 年））。（この制裁措置は、2001 年議長声明によって撤廃された。）⁽¹⁶⁸⁾

（コソボ問題に関して） 安全保障理事会は 1998 年 3 月 31 日、コソボ問題に関して、コソボ州を含むユーゴスラビア（F.R.Y.）に対して、武器禁輸の制裁措置を課し、その実施を監視するために安全保障理事会の下に制裁委員会を設立した（決議 1160（1998））。（2001 年 9 月、この制裁措置は解除された（決議 1367（2001））。）⁽¹⁶⁹⁾

このように、冷戦終結後は、安全保障理事会が第 41 条の措置を発動する事例が著しく増えている。しかも、特筆すべきことに、それらはすべて（「第 41 条」の明示的な引照は稀であるが）実質的に第 41 条の正式な適用と見ることができるものである。すなわち、安全保障理事会が、第 39 条に基づき「平和に対する脅威」又は「平和の破壊」の存在を決定した上で、「第 7 章に基づき」、拘束的な「決定」として第 41 条の制裁措置を発動している。この点だけでも、冷戦期とは様変わりなのであるが、他にも重要な点で変化が見られる。第一に、適用される具体的な措置が多様化しており、中には第 41 条に例示されていない非典型的な措置も自由に適用されている。すなわち、以下のように多岐にわたっている。①包括的で義務的な経済・貿易制裁という古典的なスタイル。②全面的な武器禁輸措置あるいは武器・石油の禁輸措置（決議に従わない一方の当事者に対してのみ課される場合もある）。③上記のレベルに達しない様々な措置。すなわち、外交的制裁、航空制裁（air embargo）・渡航制限（travel ban）、あるいは、制裁対象や制裁適用地域を限定した制裁措置——たとえば、（国民一般を対

象とするのではなく）違法な政権とその支持層に限定した金融取引の遮断・資産凍結・渡航制限、シエラレオネで行われたような「紛争ダイヤモンド（conflict diamonds）」（国連の武器禁輸措置に違反する武器・戦争物資の調達のために非合法的なダイヤモンド取引がなされること）を対象とした禁輸措置⁽¹⁷⁰⁾（しばしば「精密な制裁（smart sanctions）」と呼ばれる）などである。⁽¹⁷¹⁾ ④被制裁国の行った一定の国内的行為の不承認ないし無効化宣言。たとえば、1990年のイラクによるクウェイト併合の不承認（決議 661（1990）（9 項（b））及び 662（1990））、南ローデシアによる一方的独立宣言（UDI）の不承認（決議 217（1965））、南西アフリカ（ナミビア）への南アフリカ当局の居座りを「違法かつ無効」と宣言した決議 276（1970）、自決の原則に反するキプロスのトルコ系住民による「北キプロス共和国」樹立の不承認（決議 541（1983））、エルサレムの法的地位の変更を目指すイスラエルの立法的及び行政的措置を「無効」と宣言する決議 252（1968）など多くの事例が存在する。⁽¹⁷²⁾ これらの決議は、第 41 条に基づく安全保障理事会の行為と見なすことができるのであるが、侵略戦争などの違法な武力行使や自決権の否認に基づく領域取得や領域支配を適法なものとして承認してはならないという一般国際法上の義務を成立させた。⁽¹⁷³⁾（国際司法裁判所は、1971 年の勧告的意見において、ナミビアに関する安保理決議 276（1970）に関して、権限を有する国際連合による違法性の宣言は、違法な事態が合法性を獲得するのを阻止するという意味で、すべての国に対して対抗性を有すると判示した（「第 39 条」の章（その 2）参照））。このように、第 41 条に基づく制裁措置が一般国際法規範（すなわち、非加盟国にまで効力が及ぶ）を創造するか修正するという立法的機能を有することが確認される。⁽¹⁷⁴⁾ ⑤重大な国際犯罪の禁圧を目指した国際刑事法的な措置。すなわち、テロリスト犯人の国外引渡しを要求しての制裁措置（リビア、スーダンの事例）、ジェノサイドなど重大な人権侵害又は人道法違反を行った者の審理・処罰のためのアド・ホックな国際刑事裁判所の設立（旧ユーゴスラビア、ルワンダの事例）。ポスト冷戦期の安全保障理事会の第 41 条に関する実行には、このように司法的分野での重要な進展も見られる。この他、カンボジア、コソボ、東ティモールに見られる紛争地域の国連による暫定統治（いわゆる peace-building）も、特にその文民部門に関しては、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」に該当する事態を対象とした、拘束的な安保理決議に基づく非軍事的措置である限りにおいて、第 41 条の憲章法的発展と見なしうであろう。⁽¹⁷⁵⁾

第二に指摘されることは、この時期の第 41 条の適用には、制裁の対象主体が国家ではなく非国家主体である場合が多い点である。この時期になると、内戦（それも、崩壊しつつある国家（disintegrating（or failed）state）における）に対して「第 7 章」が適用される事例が目立って増えている（第 41 条は、一国内で発生した事態にも当然に適用可能である。第 41 条の措置は「強制措置」であり、国内管轄権の例外に服さないからである（第 2 条 7 項但書））。⁽¹⁷⁶⁾ すなわち、カンボジアのポル・ポト派に対する措置（決議 792（1992））、アンゴラの UNITA に対する措置（決議 864（1993））、ボスニアのセルビア人勢力に対する措置（決議 942（1994））、アフガニスタンの未承認政権であるタリバンに対する措置（決議 1267（1999））がそれである。ルワンダやシエラレオネのケースでは、いずれも、当初は国家に対して包括的な武器禁輸措置が課されたが、その後、正統政府に対する制裁は解除され、安保理決議に依然として従わない反政府軍に対してのみ制裁措置が継続された（それぞれ、決議 1011（1995）及び決議 1132（1997）など）。また、ハイチの場合には、違法に政権を奪取した軍部（非国家主体）を対象として石油・武器禁輸措置が課された（決議 841（1993））。⁽¹⁷⁷⁾ このよう

に、第 41 条の制裁措置、特に武器禁輸措置が、（平和を侵犯した国家に対して制裁を課すということよりも）内戦などにおける武力紛争のいっそうの拡大防止を目的として意識的に採用されているのがこの時期の一つの特徴であると言えよう。ユーゴスラビア、ソマリア、ルワンダ、エチオピア・エリトリアに対する武器禁輸措置がこのタイプのものであり、特にユーゴスラビアやソマリアに対する措置は当該政府の同意を得てなされたものである。⁽¹⁷⁸⁾これに対して、その他のケースにおける武器禁輸措置は、国際法違反に対する反応として課されたものであり、本来の制裁としての性格をもつものである（リビア、スーダンの事例、1998 年にコソボでの行動を理由として新ユーゴスラビア（F.R.Y.）に対して課された措置（決議 757（1992））、停戦決議（決議 678（1991））以後も維持されたイラクに対する経済制裁など）。⁽¹⁷⁹⁾また、この時期になると、全面的な武器禁輸措置が、義務的な経済制裁が実効的でないか、あるいは、一般国民に不必要な苦痛を与えるおそれがあるときに、特定の対象主体（政権を荷っている支配層、軍部、軍閥、特定の部族）に限定してダメージを与えることができる、精密（smart）で効果的な制裁手段として、安全保障理事会によって多用されている。⁽¹⁸⁰⁾

第三に、この時期の安全保障理事会の実行として注目されるのは、いわゆる「第 41 条半」的な適用である。すなわち、安保理決議によって、第 41 条の非軍事的措置の効果的な実施を確保するために、限定的な武力行使が加盟国に対して「許可」ないし「授權」（オーソライズ）されることである。既述のように、冷戦期に既に南ローデシアに関連して先例があったが（決議 221（1966））、ポスト冷戦期のこの時期になると、湾岸戦争に関連して（決議 665（1990））、ユーゴスラビア（決議 787（1992）、決議 816（1993）など）、ソマリア（決議 794（1992））、ハイチ（決議 875（1993））、シエラレオネ（決議 1132（1997））に関してなど相当な先例の集積が見られる。⁽¹⁸¹⁾これらの決議ではすべて「第 7 章に基づき」となっており、「第 41 条」に依拠したのか「第 42 条」に依拠したのか明らかにされていない。湾岸戦争のときの決議 665（1990）は、決議 661（1990）に基づく経済制裁の実施を確保するために海上封鎖を行う権限を加盟国に対して認めたものであった。すなわち、同決議第 1 項は、「クウェイト政府に協力してこの水域に海軍部隊を展開している加盟国に対して」、「船舶の積荷と目的地の検査・確認と決議 661（1990）の規定の厳格な実施の確保を目的として、すべての出入する船舶を停止させるために、安全保障理事会の権威の下に、個別の状況が必要とするかもしれない措置をとるように要請（call upon）」した。つまり、この決議は、集団的自衛権に基づいて同水域に展開している多国籍軍に、第 41 条の枠内で一定限度の武力行使を許可したものと理解される。（同決議はまた、関係諸国に対し、同決議の履行に関して、「適切なメカニズムとして軍事参謀委員会を利用し行動を調整すること」を「要請」した（第 4 項）。この規定も、本決議が第 42 条の適用ではないかと推測させるものである。）⁽¹⁸²⁾このように、決議 665（1990）では、拘束的な経済制裁（決議 661）の実施を確保するために、限定的な軍事力の行使（これ自体は、規定上は第 42 条に属する）が授權（オーソライズ）された。次いで、旧ユーゴスラビア内戦に関連して、既述のように、安全保障理事会は、まず、セルビアとモンテネグロに対して包括的な経済制裁を課した（決議 757（1992 年 5 月））。さらに同年 11 月、安全保障理事会は、この制裁措置を強化することを目指して決議 787（1992）を採択した。それによると、安全保障理事会は「第 7 章及び第 8 章に基づいて行動して、諸国家に対して、一国家として（nationally）、又は地域的機関もしくは地域的取極を通じて、行動して、船舶の積荷と目的地を検査・確認し、決議 713（1991）及び決議 757（1992）の規定の厳格な遵守を確保す

る目的で、すべての出入する船舶の通航を停止させるために安全保障理事会の権限に基づき特定の状況に適合した（commensurate）必要な措置をとるように要請（call upon）」した（第12項）。⁽¹⁸³⁾ その後、安全保障理事会は、さらに決議816（1993）を採択し、同決議において、「第8章を想起し」、「第7章に基づいて行動し」、ボスニア空域における軍用機の飛行禁止の遵守を確保することを、一国家として、又は地域の機関もしくは地域の取極を通じて、行動する加盟国に対し許可（オーソライズ）した。⁽¹⁸⁴⁾ これらの決議は、決議713（1991）及び757（1992）の包括的で義務的な経済制裁（第41条の措置）の実施を確保するために、加盟国に限定的な武力行使をオーソライズしたものであり（第42条に属する）、また、「第53条」に基づき地域の機構に武力行使を「許可」した安全保障理事会の初めての行動である点でも注目される。⁽¹⁸⁵⁾

（三）措置の実施

1. 加盟国による実施——国内的執行——

第41条の措置の実施・執行を実際に担当するのは個々の加盟国である。すなわち、第41条に基づく制裁措置の発動を安全保障理事会が決定すると、その「決定を履行するのに必要な行動は、安全保障理事会が定めるところに従って国際連合加盟国の全部又は一部によってとられる」（第48条1項）。このうち、拘束力ある安全保障理事会の「決定」の場合には、原則として全加盟国がその措置を履行しなければならない。⁽¹⁸⁶⁾（これに対して、安全保障理事会（及び総会）による「勧告」の場合には、措置の実施は義務的ではないのだから、当然、一部の加盟国による実施ということになる。）実は、このように、第41条の措置の場合には全加盟国の参加が要求されるところが、第42条の場合とは大きく異なるのである。第42条の軍事的措置の場合、これに参加するのは、その意思と能力のある一部の加盟国に限定されている。こういった国が、第43条の特別協定（あるいは、オーソリゼーション決議）に基づいて参加するのである（その他の加盟国は、第2条5項の義務を負うにとどまる）。この第41条の措置の特性は、後述するように、制裁の実効性の確保という固有の難しさを生み出している。つまり、経済制裁措置は、全加盟国がこれに参加して整然と実施することによって効果を発揮するものであるのに、実際には、国家が政治的ないし経済的理由からこれに従わない、あるいは公然と無視することがしばしば認められる。そして、このような加盟国による制裁義務違反ないしはサボタージュ行為に対して、有効な対応措置をほとんどとりえなかったのが、これまでの実情である。たとえば、南ローデシア制裁の場合、近隣諸国である南アフリカ、ポルトガル（当時、モザンビーク、アンゴラを植民地支配していた）は、国連の制裁を非難し公然と無視したし、その他の多くのアフリカ諸国も自国民のローデシア貿易に目をつぶってきた。西側の多くの多国籍企業は南ローデシアとの取引に依然従事していたし、アメリカは、1971年にバード修正条項を成立させ、ローデシアからのクロム鉱の輸入禁止を解除して公然と制裁決議に違反した。⁽¹⁸⁷⁾ これに対して、いくつかの総会決議（たとえば総会決議2625（XXV））は、アメリカによる制裁決議違反を非難し、南アフリカやポルトガルに対しても制裁措置を拡大するように勧告している。また、安保理決議333（1973）は、南ローデシア原産の禁制品を扱っている南アフリカ、アンゴラ、モザンビーク等の企業との取引を、それと知りつつ継続している自国の企業・私人に対して厳しい制裁を科すために直ちに国内立法措置をとるように要請した。⁽¹⁸⁸⁾

経済制裁措置の実施の場合、実際の経済取引は、大部分、国内の企業や私人によって行われているのであるから、制裁逃れの私人による通商を防止するために、安全保障理事会の決定を国内的に執行することがどうしても必要になる。このことは、多くの国において、決議の内容を国内法に編入するために特別の国内法令を制定するという方式でなされている。⁽¹⁸⁹⁾ ここで留意すべきことは、安全保障理事会の拘束力ある決定も、国内的に適用可能となるのは、それを実施するための法律が制定されてからであるという見解が広く流布していることである（たとえば、ローデシア制裁に関連して、アメリカやオーストラリアの裁判所の判例⁽¹⁹⁰⁾）。しかし、これは俗説として斥けられるべきである。制裁決議が第 41 条に基づく拘束力ある「決定」として採択されると直ちに、加盟国の行政機関や司法機関は、それを国内的に適用するべく義務づけられることになる。なぜならば、加盟国は、国連憲章を自国の憲法上の手続に従って批准しているのであり（憲章第 110 条 1 項）、つまり、通常の状態では第 41 条の「決定」の拘束力について既に立法府の同意を得ているからである。⁽¹⁹¹⁾ もちろん、制裁決議の文言が一般的、抽象的であるために、そのままでは国内的に適用できない場合もあるであろう（たとえば、輸出入禁止措置に違反した個人に対する処罰規定を必要とする場合のように）。⁽¹⁹²⁾ このような場合には、安全保障理事会の制裁決議を国内的に実施するためには国内法のサポートが必要とされるのであり、そのような法律が制定されるまでは、実際的に国内的執行ができないことになろう。しかし、このような場合でも、あまりに長期にわたる国内法令の制定懈怠の場合には、当該国の憲章義務違反を構成することになろう。⁽¹⁹³⁾ この他にも、加盟国が、自国民による、又は自国領域内でなされた制裁違反を黙認した場合や、規制が不十分のために私人や企業による違反事実を見逃してしまったような場合には、同じく、憲章義務違反となるであろう。⁽¹⁹⁴⁾

2. 非加盟国の参加

安全保障理事会が第 41 条に基づく制裁措置を拘束力ある「決定」として発動した場合に、非加盟国もこれに参加する義務を負うのか。組織法的に見て、国連内部の安全保障理事会の「決定」が非加盟国を拘束しないことは明白である。国連憲章といえども条約であり、条約の拘束力が当事国限りであることは条約法の基本原則であり、憲章第 2 条 6 項（「この機構は、国際連合加盟国でない国が、国際の平和及び安全の維持に必要でない限り、これらの原則に従って行動することを確保しなければならない」）も、国連という国際組織の義務を規定したものであり、非加盟国の義務について規定したものではないというのが常識的な解釈であろう。⁽¹⁹⁵⁾ しかし、安全保障理事会の実行は、必ずしもこの解釈で一貫しているとは言えず、特に冷戦終結後の安全保障理事会の実行には重大な憲章法的発展が認められるのである。

第 41 条を適用したと見られる安保理決議で「すべての国 (all States)」を名宛人として、一定の措置を「勧告」したものがあつた（たとえば決議 180、181、182 のように（前出））。この場合には、拘束力のない「勧告」決議なのであるから、安全保障理事会が加盟国にとどまらず、非加盟国に対しても制裁措置をとるよう「勧告」したとしても特に問題はない。それに対して、拘束力ある「決定」の場合はどうであろうか。南ローデシアに関して強制的制裁を課した安保理決議 232、253 の場合、「すべての加盟国」に対して一定の措置をとるよう「決定」したが、非加盟国に対しては「憲章第 2 条の原則を考慮し、本決議の条項に従って行動するよう」「促す (urge)」にとどまっている。つまり、ここでは、明らかに、加盟国

と非加盟国とは区別されて扱われており、非加盟国の制裁措置への参加は当然の法的義務とはされていない（もっとも、これらの決議の採択のための安全保障理事会の審議においては、これらの措置が、憲章第2条6項に従って非加盟国をも拘束するという主張が若干の代表によってなされている⁽¹⁹⁶⁾）。南ローデシア問題に関するその後採択された一連の安保理決議は、基本的にはこの立場を再確認したものと言えるが（その後の、義務的制裁措置を追加して内容を強化した安保理決議277（1970）、決議388（1976）及び決議409（1977）も、同じ表現形式をとっている）、中には微妙なものがいくつかある。すなわち、決議314（1972）は、「すべての国」に対して、「憲章第25条及び第2条6項に基づく義務に従って」、南ローデシアに対する制裁を定めたすべての安保理決議を完全に実施するように「促し（urge）」ている。（決議320（1972）もほぼ同文であり、「すべての国」に対して、「第25条及び第2条6項に従って」、すべての制裁決議を完全に実施するように「要請する（call upon）」。）これに対して、決議288（1970）は「憲章第7章」に言及して、「すべての国」に対して、「憲章第25条に基づく義務に従って」、南ローデシアに関するすべての安保理決議を完全に実施するように「促し（urge）」ている。⁽¹⁹⁷⁾ 次いで、南アフリカに対して義務的制裁を課した決議418（1977）は、「第7章に基づき」、「すべての国」に対して、所定の制裁措置をとるように「決定」した上で、「国連の非加盟国を含むすべての国家」に対して、この決議の諸規定に厳格に従って行動するように「要請（call upon）」している（第5項）。⁽¹⁹⁸⁾

これらの決議をどのように読むべきであろうか。結論として述べれば、これらの決議では、安全保障理事会が、非加盟国に対しても制裁措置を実施する法的義務を課そうと意図したと解さざるをえないであろう。たしかに、決議314の場合、「促す（urge）」という非拘束的な語が使用されているが、しかし、「すべての国」には当然、加盟国も含まれるのであるから、それでは加盟国も「促さ」れているに過ぎず法的義務を負わないということになるが、それで良いのかという話になる。ここでは、やはり、加盟国、非加盟国を区別せず、「第25条及び第2条6項に基づく義務に従って」と述べている点が決定的である。加盟国に対して義務性を認めるのであれば、非加盟国にも、文章上自動的に、それは及ぶと解さざるをえないであろう。他の3つの決議についても全く同様であり、決議の文面からして、加盟国に対しては拘束力が及び、非加盟国には拘束力が及ばないと区別することはできないものとする。⁽¹⁹⁹⁾ なお、決議320や決議418では、「要請する（call upon）」の語が使用されているが、この語ならばなおさらである。第41条では「要請する（call upon）」の語が用いられているが、同条に基づく措置の義務性にはなんら疑いがないからである。また、決議418では、「非加盟国を含むすべての国家」とわざわざ述べて、決議中の「すべての国」に非加盟国が含まれることが（当然であるが）明示されている。⁽²⁰⁰⁾ そして、重要なことは、このように、冷戦期には散発的、例外的に見られた、非加盟国に対して拘束的な「決定」がなされたものと解される安保理決議が、冷戦終結後の時期には一般的、通例のものとなっている点である。

湾岸戦争のときの決議661（1990）は、「第7章に基づき」、「すべての国」に対して所定の制裁措置をとるように「決定」し、「国連の非加盟国を含むすべての国」に対して、この決議の日付の前に結ばれた契約又は与えられた免許にかかわらず、厳格にこの決議に従って行動するように要請する（call upon）」（第5項）。この規定から、「決定」の対象である「すべての国」に非加盟国が含まれていることは明らかであり、「要請する（call upon）」の読み方については前述したとおりである（湾岸戦争に関する決議662（1990）、決議670（1990）につい

でも同じことが言える。なお、決議 670 では、「すべての国」に対して、「決議 661 に基づく義務」に注意を喚起している）。旧ユーゴスラビアに対して包括的な義務的制裁を課した決議 757（1992）もこの点で紛れはない。すなわち、同決議は、「第 7 章に基づき」、「すべての国家」に対して、所定の制裁措置をとるように「決定」し（第 4 項ないし第 9 項）、さらに、「国際連合非加盟国を含むすべての国家及びすべての国際機構」に対して、この決議の日付以前に結ばれた契約もしくは国際協定、又は授与された免許や認可の下での権利義務の存在にかかわらず、本決議の規定に従って厳格に行動することを「要請（call upon）」した（第 11 項）。ここでも、非加盟国に対する決議の拘束性は明瞭に示されていると言えよう（この第 11 項の定式化は、後述するように、その後のいくつかの安保理決議において踏襲されている）。

ソマリア問題に関する安保理決議 733（1992）は、同じく「第 7 章に基づき」、「すべての国」に対して、一般的かつ完全な武器禁輸措置をとるように「決定」しており、この点で紛れはない。同じくリベリアに対して包括的かつ完全な武器禁輸措置を発動した決議 788（1992）も、ほとんど同じ表現で、「すべての国家」を名宛人として「決定」する。ハイチに対して発動された決議 841（1993）は、「すべての国家」（第 5 項）あるいは「国家」（第 8 項）を名宛人として、武器・石油の禁輸措置や資産凍結などの制裁措置をとるように「決定」し、第 9 項では「すべての国家及びすべての国際機構」を名宛人として、（先の決議 757（1992）第 11 項と全く同じ表現で、）この決議の規定に厳格に従って行動するように「要請（call upon）」している。ルワンダに対して発動された制裁決議 918（1994）も、「第 7 章に基づいて行動し」、「すべての国家」に対して、武器禁輸措置をとるように「決定」し（第 13 項）、そして、（先の決議 841（1993）と全く同じ表現で、）「国連非加盟国を含むすべての国家及びすべての国際機構」に対して、同決議の規定に厳格に従って行動するように「要請（call upon）」している（第 15 項）。

以上見てきたように、冷戦終結後の安全保障理事会の実行においては、ほぼ例外なく、加盟国と非加盟国とを区別することなく「すべての国家」に対して、「第 7 章に基づく」義務的な制裁措置をとるように「決定」しており、しかも、いくつかの決議では、この「すべての国家」に非加盟国が含まれることがわざわざ明確にされているのである（決議 661（1990）第 5 項、決議 757（1992）第 11 項、決議 918（1994）第 15 項のように）。かくして、今日では、安全保障理事会が、第 41 条の非軍事的措置の適用に関する限り、その「決定」の拘束力が非加盟国にも及ぶという前提に立って行動していると見られても仕方のないところであろう。このような憲章法的発展は、今やほとんど普遍性を達成している国連（特に安全保障理事会）が、国際社会全体を代表する機関として「国際の平和及び安全の維持又は回復」という重要な任務を賦与されているという性格からして、第 41 条の非軍事的措置の発動に関しては、非加盟国に対する制裁も、加盟国に対するものと同様に、拘束力をもちうると自ら考えて行動していることによるものであろう。⁽²⁰¹⁾（この点を別の角度から述べるならば、実定法上、第 2 条 6 項が非加盟国に対する義務を定めたものと解釈しうるようになってきている。あるいは、「憲章第 2 条に規定される諸原則に従って行動する義務」は非加盟国にも適用される、と言えるようになってきているということである。⁽²⁰²⁾）このように、最近の安全保障理事会の実行を通して、第 41 条の非軍事的措置がこのような特性——国際社会の代表機関に認められる権能——を備えてきているように認められることは注目されるべき現象である。⁽²⁰³⁾

それでは、反対に、非加盟国を対象として、安全保障理事会が第 41 条に基づく義務的制裁

を課すことは法的に可能か。この問題に簡潔に答えれば次のようであろう。まず、安全保障理事会がこのような措置を「決定」すること自体は、憲章上、一概に権限踰越（ultra vires）とはならず、法的に可能である。国連の実行において、そのような先例は存在するし（1950年の北朝鮮に対する軍事制裁、1965年以降の南ローデシア制裁がこれにあたる）、憲章の解釈論としても、国際の平和及び安全を侵犯した非加盟国に対する制裁は第2条6項に合致するし、また、第39条の規定も制裁の対象国を「加盟国」に限定した構文とはなっていない。⁽²⁰⁴⁾ それでは、そのような安全保障理事会の措置は、当該非加盟国との関係において対抗力をもちうるのか。国際組織法上、憲章（組織法）に従っているからといって、そのことで直ちに非加盟国（第三国）に効力を及ぼすことにはならない。組織外の第三国との関係は一般国際法によって規律されることになり、一般国際法上の合法性の要件を満たす必要がある。たとえば、国際違法行為を行った非加盟国に対して、安全保障理事会が資産凍結や没収といった一般国際法上違法な（*illégal per se*）措置をとることは、権限踰越（ultra vires）の行為となろう。一般論としては以上のとおりであるが、ここでも、先ほどと同じ立論が許されるであろう。すなわち、この場合にも、国際社会の代表機関としての権能という推定が働くことになる。つまり、非加盟国が国際社会全体の重要な共通利益を侵害した（つまり国際犯罪に相当する）場合であって、このような共通利益の擁護に特別の責任を負わされている安全保障理事会によって、それが「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」として認定され、第7章の手続に従って非軍事的又は軍事的な強制措置が発動された場合には、たとえ一般国際法上 *illégal per se* な措置であっても違法性が阻却され、非加盟国に対して有効にとりうるものと見なすことができる。今日までの第41条適用に関する安全保障理事会の実行は、このような解釈を裏付けるほどの憲章法的発展を遂げていると言えよう。つまり、このようなとき、国連（安全保障理事会）は国際社会の代表機関の資格で、国際公共秩序を侵犯する行為を禁圧する一種の国際警察行動に従事しているものと自らふるまい、かつ、それが国際社会によって支持されているという見方が今日では定着していると言えるのである。⁽²⁰⁵⁾

3. 永世中立国の制裁への参加

中立と集団安全保障の間には、言うまでもなく、戦争の抑止そして平和の確保の目的に向けてのアプローチに基本的な相違が存在する。⁽²⁰⁶⁾ したがって、永世中立国がその地位を保持したまま国連に加盟した場合、当然に、安全保障理事会の実施する義務的制裁措置に参加すべきか否か態度の決定を迫られることになる（1955年のオーストリアの国連加盟のときのように）。紙幅の関係上、結論だけにとどめると、このような場合、永世中立国たる国連加盟国は、今日では、中立の地位を理由として制裁参加義務からの免除を主張できないと解すべきであろう。⁽²⁰⁷⁾ つまり、安全保障理事会が、その都度、明示的又は黙示的にその国の措置への参加免除を決定しない限り、原則的に、永世中立国たる加盟国は、安全保障理事会の「決定」した強制的制裁措置への参加を義務づけられるのである。⁽²⁰⁸⁾ もっとも、この義務の抵触は、軍事的強制措置に関しては現実には発生するであろうが（もともと、中立は戦時についてののみ効果が生じる）、経済制裁措置に関する限り、制裁措置を履行したとしても中立義務違反とはならないと見るべきである。（すなわち、中立法は、中立国に被制裁国との経済関係を維持する義務を課していない。⁽²⁰⁹⁾ 輸入に関しては中立の下でなんら制限はなく、輸出に関して、武器・弾薬等戦争物資を両交戦国に輸出してはならないという義務を負うにとどまる。それ以

外には、特に中立義務からの制約はない。⁽²¹⁰⁾ 実際に、オーストリアは、南ローデシア制裁のときは「原則の問題」を留保しつつ大方において、また湾岸戦争のときのイラクに対する経済制裁のときは全面的に、安全保障理事会の決定に従っている。⁽²¹¹⁾

これに対して、永世中立国が非加盟国である場合には、もちろん、原則として、国連（安全保障理事会）の「決定」の効力は及ばないから、義務の抵触は生じず、中立法上の義務にのみ服することになる。スイスの場合、問題ごとにアド・ホックに判断して、国連の決定した制裁措置への参加を決めているが、大体において国連の決定に従っているようである。（スイス連邦議会によると、「経済制裁の（スイスによる）実施は中立法に違反しない。……永世中立国であるスイスが経済制裁を課すか否かの決定は、自国の中立政策を考慮した上で、国家としての裁量に委ねられる。」⁽²¹²⁾）すなわち、南ローデシア制裁のときは、スイスは、「永世中立」の地位を援用して「原則上の理由から国連の義務的制裁に従うことはできない」として、慎重な態度をとった。ただ、自国民の通商が制裁の「抜け道」となることを防止するために、南ローデシアからの輸入を許可制にして数量を制限するとともに、軍事物資、石油・石油製品、航空機等の輸出を禁止した。⁽²¹³⁾ これに対して、湾岸戦争のときの国連の対イラク制裁行動に際しては、スイスは、「決議 661 に法的に拘束されるものではない」としつつも、より積極的にいち早く 1990 年 8 月に国内法を制定し、安全保障理事会の義務的経済制裁に全面的に従うことを決めた。⁽²¹⁴⁾ 一方、同国は、安全保障理事会の決定したイラクに対する軍事的強制措置（いわゆる多国籍軍による軍事行動）に関しては、中立法上の義務を優先するとして、たとえば、多国籍軍の軍用機のスイス上空の飛行を認めなかった。⁽²¹⁵⁾

結論として次のようにまとめることができよう。今日では、憲章第 2 条の諸原則は一般国際法に組み入れられており、とくに武力行使の禁止はユス・コーゲンスとして認められると言える。しかし、そのことから直ちに、これらの原則に重大に違反する国家に対する制裁措置への、永世中立国たる非加盟国の参加を義務づける権限を安全保障理事会が、今や有していると結論することは行き過ぎである。憲章上安全保障理事会にはそのような権限は認められていないし、国際社会の現実からして、政策的にも決して得策ではないであろう。⁽²¹⁶⁾ たしかに、今日では、安全保障理事会が第 39 条に基づき「平和に対する脅威」等の存在を決定し、第 41 条又は第 42 条の措置をとることを有権的に決定したときには、かかる「決定」は「すべての国家」に対して対世的（エルガ・オムネス）な効果を及ぼすことは認められる。しかし、その効果は、中立国たる非加盟国が、国連による強制措置を挫折させたり、決定的に妨害してはならないことにとどまるであろう。（この避止義務には、国連のとり軍事行動のために、必要な範囲で（proportionally）自国の領域が使用されることの容認も含まれよう。）また、その国が、自らの意志で国連の強制措置に全面的に参加することも、今日では中立法規違反とは見なされないであろう（1990 年のスイスの事例）。つまり、安全保障理事会のかかる「決定」は、一般国際法の規則からの逸脱（derogation）を正当化する効果をもつことになる。⁽²¹⁷⁾

4. 人道的理由からの（制裁措置の）適用除外

包括的な（義務的）経済制裁決議は普通、明示的に、措置からの適用除外ないし免除を定めている。それは、すべての国家によって実施される包括的な経済制裁は、間接的手段による強制であるために、措置の内容によっては、被制裁国の政権や軍部には大した打撃を与えずに、国民一般とりわけ貧困層に理由なき苦痛を強いることが生じかねないからである（か

かる不満が、特に湾岸戦争後の対イラク制裁や1993年以降の対ハイチ制裁の効果をめぐって表明された⁽²¹⁸⁾。このような人道的配慮に基づく適用除外規定は、最初に、対ローデシア制裁のときの安保理決議253(1968)に置かれた。すなわち、同決議は、①輸出禁止措置に関して、「厳密に医療目的に向けられた供給品、学校その他の教育施設で使用される教育機器や資材、出版物、報道資料、及び、特別な人道的事情においては、食糧」が禁止から除外された(第3項(d))。②また、南ローデシア国内の個人や団体に対する資金の送金に関しては、もっぱら年金支払いのための送金や、「厳密に医療上もしくは人道・教育上の目的のための支払い、報道資料のための支払い、及び、特別な人道的事情の場合における食糧の供給のための支払い」に宛てられる送金は禁止から除外された(第4項)。その後、安保理決議409(1977)によって、南ローデシア政権から海外の事務所や機関に向けての送金が禁止されたが、「もっぱら年金目的のために設立された」海外事務所や機関に対する送金は認められた(第1項)。さらに、「例外的な人道的事情の場合における」南ローデシア旅券による外国(制裁国)への入国も禁止から除外された。⁽²¹⁹⁾

湾岸戦争のときの安保理決議661(1990)は、イラクに対する全面的な輸出入禁止とイラク政府・国民の在外資産の凍結を主な内容とするが、①禁輸措置に関しては、「厳密に医療目的のための供給品、及び、人道上の事情がある場合の食糧」は禁止から除外された(第3項(c))。②また資金凍結に関しては、「厳密に医療上もしくは人道上の目的のための、及び、人道上の事情がある場合の食糧の支払いのための」送金は禁止から除外した(第4項)。その後の安保理決議666(1990)では、この、人道的理由からの禁止除外の認定手続を明確にした。すなわち、①決議661(1990)にいう「人道的事情」が生じているか否かにつき認定する権限が制裁委員会にあることを明確にした(第1項)。②事務総長がそのための情報を収集し、定期的に制裁委員会に報告することとし(第3項)、情報収集に際しては、特に「15歳未満の子ども、妊産婦、母親、病者、老人」には特に注意を払うことを要請した(第4項)。③制裁委員会は、「人道的事情」が生じたと認定するならば、対応措置を決定して安全保障理事会に報告することとし(第5項)、さらに、④人道的目的のための食糧及び医薬品の、前記のカテゴリーの人々への供給は、イラク政府によってではなく、適当な国際的人道機関によって実施されるものとした(第6項及び第8項)。安保理決議687(1991)によって湾岸戦争は終結したが、イラクに対する第41条の制裁措置は維持された。しかし、同決議によって、医薬品は禁止の対象から完全に除外され、食糧についても、制裁委員会への通告を条件に、輸出及び金融取引の禁止から除外されることになった(第20項)。また、市民の生活に不可欠な文民用の原料及び供給品については、制裁委員会の略式で迅速な手続(「異議申立てを認めない手続(no-objection procedure)」)で承認されれば認めることとした(第20項)。その後、安全保障理事会は、イラクが食糧、医薬品、市民生活に不可欠な供給品の購入資金に宛てるために、石油禁輸措置を緩和して、一定量の石油輸出を許可する決議を採択した(決議706(1991))。⁽²²⁰⁾ この、いわゆる「石油と食糧の交換計画」は、その後の安保理決議によって更新されている(たとえば、決議986(1995))。⁽²²¹⁾

同様に、ユーゴスラビアに対する包括的制裁決議にも適用除外規定が設けられている。すなわち、安保理決議757(1992)では、①資金凍結措置のうち、旧ユーゴスラビア(セルビア・モンテネグロ)国内の個人又は団体への「厳密に医療もしくは人道上の目的及び食糧のみの支払い」のための資金の送金は除外した(第5項)。②航空禁止(air embargo: ユーゴス

ラビア領域に離着陸する航空機の、自国領域への離着陸及び領空通過の禁止）を「すべての国家」に課したが、例外として、特定の飛行が制裁委員会によって「関連安保理決議に一致する人道目的のため」のものとして承認された場合を禁止から除外した（第 7 項（a））。また、その後の決議 760（1992）は、同委員会に対して、食糧及び医薬品以外の「不可欠の人的必要のための商品及び産品」の旧ユーゴスラビアへの輸出を、「異議申立てを認めない」略式手続（前出）で承認することを許可した。⁽²²²⁾

5. 経済制裁の履行確保——国連の側の措置

制裁委員会の創設

第 41 条に基づく制裁措置の場合、制裁を発動するのは安全保障理事会であるが、実際にそれを執行するのは各加盟国である。したがって、加盟国がそれを執行しない限り、制裁は実施されないことになる。この点は、第 41 条の措置の一種の弱点とも言うべきものであり、⁽²²³⁾ 経済制裁の実効性をいかに高めるかは、国連（安全保障理事会）にとって大きな関心事である。そういうことで、安全保障理事会は、経済制裁を実施する場合に、普通、加盟国による履行を監視ないし検証し、より実効的な履行を促す任務を負った特別の機関を設立している。この機関（「制裁委員会」）は、安全保障理事会仮手続規則第 29 条に基づく補助機関として安全保障理事会の内部に設立されるのが通例である（これまで、南ローデシア、南アフリカ、イラク（湾岸戦争）、ユーゴスラビア、リビア、ソマリア、ハイチ、アンゴラ、ルワンダ、シエラレオネ、コソボ、アフガニスタン、エリトリア・エチオピア、リベリアを対象とした制裁措置（前出）に関連して、このタイプの委員会が設立されている）。⁽²²⁴⁾

最初の南ローデシア制裁のときの委員会は、包括的（義務的）制裁決議（安保理決議 253（1968））によって設立された。同決議によって委員会に付託された任務は次のようである。
①同決議の履行状況に関して各加盟国が提出した報告書を検討すること（決議第 20 項（a））（なお、加盟国による報告書の提出は義務的ではなかった）。②国連又は専門機関に加盟している各国から、その国の貿易に関する情報（制裁適用除外の物資（同決議第 3 項（d））に関する一層の情報を含む）、及び、制裁回避を構成する自国民による、もしくは自国領域における活動に関する一層の情報を求めること（同項（b））。委員会は、そのことにつき、観察所見を添えて、安全保障理事会に報告することとされた（同項）。さらに、安保理決議 277（1977）によって、上記の任務に加えて、制裁決議を加盟国が実効的に履行するための方法と手段について検討し、安全保障理事会に勧告する任務が新たに付加された（第 21 項（c））。（その後、制裁委員会は、安保理決議に基づき（決議 314（1972）及び決議 320（1972））、2 度にわたって、履行確保の方策に関して安全保障理事会に特別報告書を提出している。）⁽²²⁵⁾

湾岸戦争のときの対イラク経済制裁決議（安保理決議 661（1990）第 6 項）に基づいて設立された制裁委員会は、同条項に基づき、次の 2 つの任務が与えられ、それについての見解及び勧告を付して安全保障理事会に報告することが求められた。すなわち、（a）同決議の実施の進捗状況に関する事務総長から提出される報告を検討すること。（b）同決議の実効的な実施のためにとった行動に関する一層の情報をすべての国家から求めること。⁽²²⁶⁾ 同委員会がその後の決議 666（1990）、及び決議 678（1991）、決議 706（1991）などによって、人道的な見地からの制裁の適用除外ないし緩和について重要な任務を負わされていることは前述したとおりである。

対ユーゴスラビア制裁においては、決議 713 (1991) に基づく武器禁輸措置の実施を監視するための特別制裁委員会が安保理決議 724 (1991) によって設立され、その後の包括的経済制裁決議 (決議 757 (1992) 及び決議 787 (1992)) によって、次のような任務に拡大された。

①制裁の実施状況に関する国家からの報告書の検討。②制裁措置の実効的な履行に関する一層の情報を国家から入手すること。③制裁違反の情報を審議し、それとの関連で、制裁の実効性を高める方法について安全保障理事会に報告すること。④違反に対処するための適切な措置について定期的に事務総長に報告し、加盟国に周知させること。⑤積み替えのために一時的にユーゴ領内にある外国商品に対する禁輸の適用除外のためのガイドラインを審議し承認すること。⑥航空禁止 (air embargo 前出参照) にかかわらず、特定の飛行を「関連安保理決議に一致する人道その他の目的のために」(迅速な略式手続で (前出)) 許可すること (以上、決議 757 (1992) の下で)。⑦各種商品・製品の禁輸措置にもかかわらず、その積み替えを「異議申立てを許さない手続 (no-objection procedure) で、個別条件ごとに」許可すること (決議 787 (1992) 第 9 項)。⁽²²⁷⁾ 対ハイチ制裁のときには、義務的経済制裁決議 841 (1993) に基づいて設立された制裁委員会は、次のような任務を付託された (同決議第 10 項)。

①すべての国家からの、同決議の制裁条項の実施に関する報告書を審査すること。②同決議の効果的な実施のためとられた行動に関して一層の情報を国家に求めること。③決議違反に関する情報について審議し、可能ならば、人、団体、船舶を確認して、安全保障理事会に定期的に報告すること。④人道的必要のための石油・石油製品の緊急輸入の要請について審議し、承認を与えること。⑤同決議の実施を容易にするためのガイドラインを定めて公表すること。

これに対して、ソマリアに対する武器禁輸措置の監視のために設立された制裁委員会は、次のように、簡単な形式で任務を定める (安保理決議 751 (1992) 第 11 項)。すなわち、以下の任務について、見解及び勧告を添えて安全保障理事会に報告すること。

①決議の効果的な実施のためにとられた行動に関する情報をすべての国家に求めること。②国家により提供された禁輸措置違反に関する情報について審議し、これとの関連で、禁輸措置の効果を高めるための方法について安全保障理事会に勧告すること。③禁輸違反に対処する適切な措置について安全保障理事会に勧告すること、及び、これに関連して、加盟国に一般的に配布するために、事務総長に定期的にその情報を提供すること。同様に、対アフガニスタン (対タリバン) 経済制裁に関連して設立された制裁委員会の任務は、次のように定められた (安保理決議 1373 (2001) 第 6 項)。すなわち、制裁委員会の任務は、適切な専門家の援助を得て、本決議の履行を監視することであり、そのために、すべての国家に、まず本決議の採択後 90 日以内に、次いで、制裁委員会の提案するタイムテーブルで、本決議を履行するためにとった措置について委員会に報告することを求めた。⁽²²⁸⁾ この専門家の協力を得る方式は、最近の別の事例においても見られる。すなわち、アンゴラやシエラレオネに対する経済制裁において、紛争ダイヤモンド (前出参照) の直接・間接の紛争地域からの輸出を規制するために「専門家パネル」が設置されて、制裁委員会に協力することが定められた (アンゴラに関して、安保理決議 1237 (1999)、シエラレオネに関して安保理決議 1306 (2000)) (前出)。

6. 他の国際機関による (措置の実施への) 協力

専門機関の協力

安全保障理事会が第 41 条の措置を発動する場合、決議の中で専門機関に対してこの措置に

協力ないし参加して一定の措置をとるよう要請する場合がある。このような場合に、専門機関としては、この要請に従う義務を負うのであろうか。⁽²²⁹⁾ 憲章48条2項は、国際の平和及び安全の維持のための安全保障理事会の決定が、国連加盟国によって直接に、また「加盟国が参加している適当な国際機関におけるこの加盟国の行動によって履行される」と規定する（同条第2項）。この規定の眼目は、言うまでもなく、安全保障理事会の決定が直接に他の「国際機関」を義務づけるのではなく、国際機関に参加している「国連加盟国」による機関内部での投票その他の行動を通じて、当該国際機関による安全保障理事会の強制措置への協力が確保されるところにある。ここにいう「適当な国際機関」に専門機関が最もよく該当することは疑いのないところである（「第48条」の章参照）。また、各専門機関が国際連合と結んでいる連携協定には、それぞれ（多少義務の範囲に関して強弱を異にするが）、安全保障理事会の国際の平和及び安全の維持又は回復に関する行動に対して専門機関が援助を与え協力することに同意する、という条項が挿入されている（詳しくは「第48条」の章参照）。これによって、安全保障理事会が第41条又は第42条に基づく措置をとる場合に、専門機関に直接に援助や協力を要請することが可能となった。第41条に関する安全保障理事会の実行を見ると次のようである。

南ローデシアに対する義務的制裁決議（安保理決議232（1966）及び決議253（1968））では、「専門機関」ではなく「専門機関の加盟国」を名宛人として、安保理決議に従ってとった措置について国連事務総長に報告すること（決議232第8項）、自国民による、又は自国領域内での、南ローデシアへの移民を促進・援助・奨励する活動を防止する措置をとること（決議253第8項）、その他、南ローデシアの事態に対処するために、第41条に基づく一層の行動をとること（決議253第9項）を要請（call upon）した。その他のいくつかの対南ローデシア制裁決議でも、安全保障理事会は専門機関に対して一定の措置をとるよう要請している。⁽²³⁰⁾ 湾岸戦争のときの安保理決議670（1990）では、前文において「第25条及び第48条」を引用して、専門機関その他の国連システム内の国際機関に対して「安保理決議661（1990）及び本決議の規定を実効的なものにするために必要な措置」をとるよう要請した。対ユーゴスラビア制裁のときの包括的（義務的）制裁決議（安保理決議757（1992））は、「（国連加盟国でない国を含むすべての国家及び）すべての国際機構」に対して、以前（すなわち、同決議の採択の日以前）に結ばれた契約もしくは国際協定又は許可された免許もしくは認可の下での権利義務の存在にかかわらず、「本決議の規定に厳密に従って行動すること」を要請した（第11項）（ルワンダに対して義務的武器禁輸措置を課した安保理決議918（1994）第15項も全く同文の規定である）。ソマリアの事態に対して第41条を適用した諸決議においても、ソマリア人民への人道的援助物資の提供・配布などにつき専門機関の協力が求められている。たとえば、ソマリアに対して義務的武器禁輸措置を発動した安保理決議733（1992）は、「紛争の影響を被った住民への援助を提供してきた国際的及び地域的機構に謝意を表明して」（前文）、「事務総長に対して、国連及び専門機関が他の国際的人道援助機関と連携して、ソマリアの全地域において被災民に対する人道的援助を強化するように、必要な行動をとること……を要請し」ている（本文第2項）。

このように、今日では、義務的な経済制裁決議の中で、専門機関に措置への参加ないし協力が求められる事例が増えてきている。そして、前述したように、専門機関は、国連との連携協定によって、国際の平和及び安全の維持又は回復のための安全保障理事会の行動に、可

能な範囲で協力することになっている。また今日では、専門機関の構成国は、ほとんどすべて国連の加盟国である。かくして、安全保障理事会の拘束力ある決定に基づく強制措置は、憲章第48条2項によって、専門機関内部における国連加盟国の行動を通して、その実現が求められることになる。したがって、安全保障理事会の義務的制裁決議の中で、専門機関の協力が「要請」されている場合には、専門機関は、可能な範囲で（つまり、その専門機関の憲章とは抵触しない範囲において）それを実行する必要がある。このようにして、安全保障理事会の実施する強制措置（特に非軍事的措置）に、専門機関を含む国連システムが一体となって参加することが期待されているのである。

地域的国際組織による協力

冷戦期にはほとんど見られなかったのであるが、冷戦終結後の安全保障理事会による第7章を適用しての制裁措置の発動には、地域的国際組織が参加ないし協力する事例が増えていることが注目される（これには、たとえば、ハイチ、ルワンダ、リベリアの場合のように、地域的国際組織による地域紛争解決の努力が先行し、これに、後の段階になって、国連（安全保障理事会）の参加が求められて、共同での解決の試みになるか、あるいは国連主導型になるというケースも含まれる）。このことは、1990年代になると、第7章に基づく安保理決議の中で「地域的国際組織」や「憲章第8章」への言及が目立って増えている事実によって例証される（安保理決議690、713、724、733、740、746、751、794、812、814、841、863、878といった具合に⁽²³¹⁾）。たとえば、ソマリア制裁のときの安保理決議751（1992）は、前文において、「憲章第8章との関連で、国連と地域的機構との間の協力が重要であると認識し」、「アフリカ統一機構（OAU）、アラブ連盟（LAS）及びイスラム会議機構を含む地域的機構に対し、ソマリア問題の解決のための努力で国連に協力していることに謝意を表明して」いる。そして、多国籍軍の設立を「許可（オーソライズ）」した安保理決議794（1992）は、「憲章第7章及び第8章に基づいて行動し、決議733（1992）第5項〔一般的かつ完全な武器禁輸措置〕の厳格な履行を確保するために必要と思われる手段を、一国家として、もしくは、地域的機構又は取極を通じて用いるように、国家に対して要請（call upon）」した（第16項）。⁽²³²⁾ また、旧ユーゴスラビア（セルビア・モンテネグロ）に対しては、安全保障理事会は、初めて第53条1項を適用して、「地域的機関」に対して「強制行動」を「許可」した。安全保障理事会は、決議713（1991）を採択して武器禁輸措置を、次に決議757（1992）を採択して包括的な経済制裁を課した。さらに、決議787（1992）を採択して、これらの決議を強化することとした。すなわち、安全保障理事会は「憲章第7章及び第8章に基づいて行動し、諸国家に対して〔単独の〕国家として、又は、地域的機関もしくは地域的取極を通じて、その貨物及び目的地を検査し確認するために、並びに、決議713（1991）及び決議757（1992）の規定の厳格な遵守を確保するために、すべての出入する船舶の通航を安全保障理事会の権限に基づき停止させるために、個別の状況に適った必要な措置をとるよう要請（call upon）し」た（第12項）。これは、第41条に基づく制裁措置（決議713及び決議757）の実施を確保する手段として、「地域的機関」（具体的には、北大西洋条約機構（NATO）と西欧同盟（WEU））に対して、限定的な軍事力の行使を「許可」したものに他ならない（第53条1項の適用）。⁽²³³⁾（その後の安保理決議816（1993）及び決議836（1993）によって、同じく、「地域的機関を通じて行動する加盟国」に対して、限定的な武力行使が「許可」された（前者の決議では、ボ

スニア空域における軍用機の飛行禁止の遵守を確保するために、後者の決議では、6つの安全区域に対する攻撃への反撃として、武力行使が許可された）。このように、これら3つの決議は、経済制裁措置の履行を確保するために、第53条1項の規定を適用した最初の安保理決議である。⁽²³⁴⁾

ハイチのケースでは、まず、米州機構（OAS）によって、勧告的（非拘束的）な経済制裁が課された（1991年10月8日）。⁽²³⁵⁾ その後、それを引き継ぐ形で、安全保障理事会によって石油・武器禁輸措置が実施された（安保理決議841（1993））。同決議はこの間の事情を次のように述べる。「これまでのOAS及び国連総会による連携した行動を踏まえてハイチ国連代表が行った上記の要請が、ハイチにおける特異で例外的な事態のゆえに、OASの枠組の下でなされた努力を支持して安全保障理事会が異例な措置をとる必要があることを指摘しているのを考慮して」（前文第5項）。そして、同決議は、「この点に関して、国連憲章第8章の諸規定を想起し、また、地域的機構と国連との間の効果的な協力の必要を強調して」（前文第4項）、「国連憲章第7章に基づいて行動して」（前文第7項）、非軍事的制裁措置を課したのである。その後、国連事務総長とOASが、ハイチの危機に政治的解決をもたらすために共同の努力を行った。⁽²³⁶⁾ そのような経過の中で、国連のPKO、「国連ハイチ使節団（UNHIM）」が派遣され（安保理決議867（1993））、さらに、制裁を強化して、包括的な経済制裁が課され（安保理決議917（1994））、最後に、「第7章に基づく」軍事的強制措置として、アメリカ軍を主体とする多国籍軍の派遣が「許可」されたのである（安保理決議940（1994）第4項）。同決議では、前文において、「国連及びOASによる（ハイチにおける）合意の履行をもたらすための努力」に言及しており（前文第3項）、「すべての国家特に同地域の諸国家に対し、本決議及び他の関連安保理決議に従って、国連及びその加盟国によってとられた行動に適切な支援を提供するように勧誘」（本文第12項）されている。このように、ハイチの事態に関して、国連と地域的国際組織そして域内諸国との間で、第41条を含む第7章の措置の実施について協力態勢がとられたのであった。⁽²³⁷⁾ 対リベリア制裁の場合には、まず、1990年に地域的国際組織である「西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）」が、地域的な平和維持軍「ECOWAS監視団（ECOMOG）」を組織してリベリア内戦に介入したが、同国内の有力反政府勢力であるNPFLとECOMOGとの間で戦闘が起これ、それが激化した。そこでECOWASは、NPFLを対象として武器禁輸などの措置を決議するとともに、国連に支援を要請した。⁽²³⁸⁾ 安全保障理事会はECOWASのこれまでのリベリアにおける和平努力を「賞賛する」とともに、リベリアの全当事者に対して停戦を要請し、また、リベリアに対する武器禁輸措置を決定した（決議788（1992））。その後、1993年には、国連・アフリカ統一機構（OAU）・ECOWASの共同の支援の下に、リベリア内戦の主要当事者の間でコトヌー和平協定が締結された。同協定の実施の監督にはECOMOGが主要な責任を負い、そして、そのプロセスを国連PKO（「国連リベリア監視団（UNOMIL）」）が監視・検証することとした（安保理決議866（1993））。⁽²³⁹⁾ その後、新たな経済制裁が課され、安全保障理事会の下にその実施を監視するための制裁委員会が設置されている（決議1343（2001））。こういったリベリア問題への取組みは、国連事務総長によって、「憲章第8章で構想されている国連と地域的国際組織との間の有機的な協力関係の良い先例となろう」と評価された。⁽²⁴⁰⁾

以上により明らかなように、冷戦終結後、安全保障理事会による第41条の適用は非常に活発になった。それも、すべて義務的制裁として成立している。つまり、第39条の「平和に対

する脅威」等の要件事実の認定を行った上での「第7章に基づく」拘束力ある「決定」として採択されている（「第41条」を明示的に引用することはずに）。また、加盟国に指示される具体的な措置の内容も非常に多様化している（これは、ある程度まで、安全保障理事会が第39条の下での「国際の平和及び安全に対する脅威」について非常に広い解釈を一貫してとっていることに照応していると言えよう）。第41条の制裁措置の発動は、武力の行使に訴えることなく、武力紛争解決を目指して安全保障理事会が設定した目的に国家や非国家主体を従わせるための有用な手段となっている。国際連合という普遍的機構の、強制力を備えた執行機関である安全保障理事会は、このような制裁を決定しかつ監視するのに特に適した機関であると言える。そういうことで、今日では、非軍事的制裁が、安全保障理事会にとって最も主要な制裁手段となっている。安全保障理事会は、制裁の実施のために、通常、制裁委員会を設立し、また、国連諸機関、専門機関、さらには地域的国際機構の協力を得て国連システムが一体となって制裁を実施することが図られている。また、既に見たように、経済制裁の実施を確保するために、国家（集団）に、又は、地域的機関に、限定的な武力行使を許可（オーソライズ）する「第41条半」の現象も最近の発展として注目される。

同時に、最近では、経済制裁の実効性をいかに確保し高めるかに、そして、経済制裁が副次的に生み出す有害な影響——被制裁国の国民大衆、特に女性や子どもといった弱い部分に対してダメージを与えること——をいかに縮減するかに関心が高まってきている。⁽²⁴¹⁾ こういった観点から、安全保障理事会によって課される制裁の仕様（デザイン）、適用及び履行について改良がなされる必要があることが認識されるようになった。安全保障理事会内部でも、国連制裁の効率性を改善する方法に関して検討するためのワーキング・グループが設立されたりしている。⁽²⁴²⁾ この問題の今後の発展が注目されるところである。

（了）

（注）

- (164) Simon Chesterman, *Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*, (2001, O.U.P.), pp. 155-156参照。
- (165) 国連文書 (Security Council Resolutions (Sierra Leone Sanctions Committee))
<http://www.un.org/Docs/sc/committees/SierraLeone/SLResEng.htm> 参照。
- (166) 国連文書 (Security Council Resolutions (Afghan Sanctions Committee))
<http://www.un.org/Docs/sc/committees/Afghanistan/AfghanResEng.htm> 参照。
- (167) Gray, *op. cit.*, p. 155参照。
- (168) S/PREST/2001/14. 国連文書 (Security Council Resolutions (Eritrea and Ethiopia Sanctions Committee))
<http://www.un.org/Docs/sc/committees/EritreaEthiopia/EthiopiaResEng.htm> 参照。
- (169) 国連文書 (Security Council Resolutions/1160 Sanctions Committee (Kosovo))
<http://www.un.org/Docs/sc/committees/res1160/1160ResEng.htm> 参照。
- (170) 前出の国連文書（注(165)）参照。
- (171) 安全保障理事会に対する国連事務総長報告 (Security Council Sanctions Committees: An Overview
<http://www.un.org/Docs/sc/committees/INTRO.htm>), p. 1.
- (172) Conforti, *op. cit.*, p. 193.
- (173) 佐藤哲夫「国際社会の共通利益と国際機構—国際共同体の代表機関としての国際連合について—」、大谷良雄編著『共通利益概念と国際法』（1993年）、101-102頁。
- (174) Frederic L. Kirgis, Jr., *The Security Council's First Fifty Years*, 89 *AJIL*, 1995, p. 520. また Gowlland-

- Debbas, *op. cit.*, pp. 471-472.
- (175) 同旨、Michael J. Matheson, United Nations Government of Postconflict Societies, 95 *AJIL*, 2001, pp. 84-85.
- (176) Conforti, *ibid.*, p. 186.
- (177) Gray, *op. cit.*, p. 156.
- (178) *ibid.*
- (179) cf. *ibid.*
- (180) *ibid.*, p. 157, 158. また、前注(171)。
- (181) *ibid.*, p. 154.
- (182) 尾崎重義「湾岸戦争と国連憲章」、『筑波法政』18号（1992年）、8-9頁。
- (183) 横田洋三編、前掲書、528頁。
- (184) Gray, 前掲論文（前注(150)）、p. 114.
- (185) *ibid.*, p. 115.
- (186) 中谷和弘、前掲論文（六）、82頁。
- (187) Reisman and Stevick, *op. cit.*, p. 99. また、中谷、同論文（五）、105-106頁。
- (188) 中谷、同論文、106-107頁。
- (189) 中谷、同、100-101頁。
- (190) BS (UN), S. 584 (Nr. 14).
- (191) Conforti, *op. cit.*, p. 190.（もっとも、条約の国内法化につき一般的編入方式をとる国家であっても、憲法上、条約と法律の効力関係が同位か、または法律優位の体制である場合、（後の）法律に矛盾する安保理「決定」を国内的に執行することができないことになろう。国際的には、その国は国連との関係で憲章義務違反を問われることになろうが（例えば、アメリカ合衆国の場合）。）
- (192) 中谷、同論文（五）、101頁。
- (193) 同、102頁。
- (194) 同、105頁。
- (195) 中谷、同論文（四）、142頁。
- (196) RPSC, Suppl. No. 3, Vol. II, p. 28 (para. 59).
- (197) これらの決議はすべて、Gowlland-Debbas、前掲書にAppendixとして収録されている（pp. 699-743）。
- (198) 佐藤哲夫、前掲論文、98頁参照。
- (199) これらの決議で「促す（urge）」の語が使用されているのは、「これまでのすべての安保理決議」の実施を求めているが、それには、拘束的な決議とともに非拘束的な「勧告」決議も含まれているので、より広くurgeの語が使用されたものと理解する。
- (200) 佐藤哲夫は、決議288、314、320に関しては、ほとんどの解釈に同調する（同論文、99-100頁）。なお、cf. Ruth Lapidoth, Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council, 36-1 *Archiv VR*, 1992, pp. 121-122.
- (201) 佐藤哲夫もこれに近い見方を取る（同、102, 104頁）。なお、中谷、前掲論文（四）、146-147頁も参照。
- (202) 佐藤哲夫、同論文、93頁。
- (203) Daniel Thüner, Comment: UN Enforcement Measures and Neutrality. The Case of Switzerland, 30-1 *Archiv VR*, 1992, p. 72.
- (204) 中谷、前掲論文（四）、145頁。
- (205) 同旨、Daniel Thüner, *op. cit.*, pp. 69-70, 72. なお、中谷、同論文（四）、145-146頁参照。
- (206) Thüner, *ibid.*, p. 67.
- (207) 中谷、同論文（四）、143-144頁。
- (208) 同、144頁。
- (209) 1990年8月7～8日にスイス連邦議会が安保理決議661（1990）に従って、イラクに対する経済制裁措置を定めた時の見解（Daniel Thüner, *op. cit.*, p. 64）。
- (210) 中谷、同頁。
- (211) 中谷、同、144-145頁。オーストリアは、決議687（1991）に基づき派遣された「国連イラク・クウェイト監視団（UNIKOM）」にも団長以下の兵員を送っている（松井芳郎、『湾岸戦争と国際連合』（1993年）、

164-165頁)。

- (212) Daniel Thüner, *ibid.*
- (213) 中谷、前掲論文(四)、144-145頁参照。
- (214) Thüner, *ibid.*
- (215) Thüner, *ibid.*, p. 65.
- (216) すなわち、憲章第7章が予定していた安保理に対する有効な統制と指揮の下に置かれる「国連軍」が機能せず、現在の、安保理のオーソリゼーションに基づく、いわゆる「多国籍軍」が、大国の自発的な軍隊提供に依拠する不安定なものであり、かつ、旧来型の国家間の武力紛争に堕し易い恣意性を含んでいるといった現実である(Thüner, *ibid.*, pp. 81-82参照)。
- (217) この部分は、Thünerの論考(前注(203))に大きく拠っている。
- (218) Reisman and Stevick, *op. cit.*, p. 96.
- (219) Gowlland-Debbas, *op. cit.*, p. 459.なお、決議253(1968)の該当箇所については、*ibid.*, pp. 702-703.決議409(1977)の該当箇所については、*ibid.*, pp. 727-728.
- (220) 松井芳郎、前掲書、182-183頁。
- (221) Reisman and Stevick, *ibid.*, p. 106.
- (222) *ibid.*, p. 112.また、決議757(1992)は、横田洋三編、前掲書、515-520頁に収載されている。
- (223) Conforti, *op. cit.*, p. 189.
- (224) 「事務総長報告」(前注(171))、pp. 1-2. これらの委員会の正式名称は、いずれも、例えば「ソマリアに関して決議751(1992)に基づき設立された安全保障理事会の委員会」という表現になっており、「制裁委員会」という名称は用いられていない。
- (225) 中谷和弘、前掲論文(六)、75-77頁。
- (226) 大沼・藤田編、『国際条約集2002』、541頁。
- (227) Reisman and Stevick, *op. cit.*, p. 112.決議713、757、787は横田洋三編、前掲書、511-529頁に収載されている。(なお、本稿12頁参照)。
- (228) 決議841(1993)(ハイチ)、決議1373(2001)(対アフガニスタン)は、国連配付資料(Security Council, Distr.: General)に拠る。対ソマリアの決議751(1992)は、横田洋三編、前掲書、195-198頁に収載されている。対アフガニスタンの場合、その前にも制裁委員会が設立されている(決議1267(1998))(本稿2, 3頁参照)。
- (229) この問題に関し、概括的に、中谷、前掲論文(四)、159-169頁参照。
- (230) 決議277(1990)第15、16及び23項、決議329(1973)第4項、決議386(1976)第6項など。(Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 708-709, 719, 722-723.)
- (231) Gray, *op. cit.*, (前注(150)), p. 110.
- (232) また、第17項も参照。(横田洋三編、前掲書、206頁。)
- (233) Gray, *ibid.*, pp. 113-114.
- (234) *ibid.*, p. 115.
- (235) Malone, *op. cit.*, p. 76. (footnote(100)).
- (236) *ibid.*, pp. 86-87.
- (237) *ibid.*, pp. 109-110.
- (238) Gray, *op. cit.* (前注(150)), pp. 107-108.
- (239) *ibid.*, p. 108.
- (240) *ibid.*, p. 109.
- (241) 「国連事務総長報告」(前注(171))参照。
- (242) 「安全保障理事会議長の見解」(S/2000/319 Distr.: General 17 April 2000, <http://www.un.org/sc/committees/sanctions/s00319.htm>).

※ 本論文の注の中で用いられている引用文献名の略語については、本論文(その1)末尾にある略語表を参照されたい(本誌第16号(2010年3月刊)39~40頁)。

付記。本稿では、他の急な仕事が入ったため、2003年脱稿の旧稿のままで掲載した。そのため、国連(安全保

障理事会）の実行の検討が 2001 年で終わっていることに御容赦を乞いたい。その後の発展のフォロー・アップは、後日、全体を『コンメンタール国連憲章第 7 章』としてまとめる予定であるので、そのときに行いたい。